Deutscher Bundestag **Drucksache 17/6458**

17. Wahlperiode 05. 07. 2011

Antrag

der Fraktion der SPD

Menschenrechte in der Tourismuswirtschaft achten, schützen und gewährleisten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Tourismus ist weltweit einer der größten Wirtschaftszweige. Für viele Länder, insbesondere für Entwicklungsländer, ist er ein ökonomischer Schlüsselfaktor. Unter günstigen Bedingungen bringt er Devisen, entwickelt strukturschwache Regionen, schafft Arbeitsplätze, bewahrt die Natur und lokale Kulturen und eröffnet Menschen eine bessere Zukunftsperspektive. Damit trägt der Tourismus unmittelbar zur Armutsminderung in einem Land bei. Unter ungünstigen Bedingungen allerdings profitieren vom Tourismus nur wenige Gruppen, werden Landschaften und Ökosysteme zerstört, Lebensgrundlagen vernichtet und die Rechte vieler Menschen verletzt. Die Herausforderung für die Regierungen der Herkunfts- und Zielländer der Reisenden, für Tourismusunternehmen und -verbände, aber auch für die Reisenden selbst ist groß, einen nachhaltigen Tourismus zu fördern, der die Chancen nutzt und die Risiken einschränkt.

Weltweit fordern immer mehr Stimmen eine soziale, ökologische und menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen. Über Missstände und Menschenrechtsverletzungen wird vor allem aus dem Rohstoffsektor und dem produzierenden Gewerbe berichtet. Es gibt sie aber auch im Zusammenhang mit dem Tourismus. So werden immer wieder Menschen in touristisch interessanten Gebieten enteignet und vertrieben, weil ihre Unterkünfte das angepriesene touristische Paradies stören oder weil sie Hotels und Yachthäfen weichen müssen. Für die betroffenen Menschen gibt es häufig keine Entschädigung, oder sie ist so knapp, dass sie den Verlust nicht kompensieren kann. Auch wird das Recht vieler Menschen auf Nahrung und Wasser verletzt, wenn ihnen der Zugang zu Land oder Fischereigründen verwehrt wird oder wenn das in vielen Ländern knappe Wasser in großen Mengen für Hotelanlagen und Golfplätze genutzt wird. Für die einheimische Bevölkerung ist Wasser häufig rationiert oder nur verschmutzt vorhanden. Das Recht auf eine angemessene Unterkunft, das Recht auf Nahrung und das Recht auf sauberes Trinkwasser stehen für ein Leben in Würde. Deshalb zählt die Umsetzung dieser Rechte zu den Millenniumsentwicklungszielen. Viele Reisende, insbesondere in All-inclusive-Anlagen, wissen oft nichts über derartige Missstände und können sich vor Ort auch nur schwer informieren.

Ein weiteres menschenrechtliches Problem im Tourismussektor sind ausbeuterische Arbeitsverhältnisse. Weltweit sind etwa 200 Millionen Menschen in Hotels und Reiseagenturen beschäftigt sowie in Branchen, die mit dem Tourismus verbunden sind. In Birma beispielsweise mit seiner insgesamt negativen Menschenrechtsbilanz wurde und wird touristische Infrastruktur durch Zwangsarbeit erstellt. Zwangsarbeiter sind häufig Angehörige ethnischer Minderheiten,

aber auch Kinder. Birma ist ein Extrembeispiel. Schlechte Arbeitsbedingungen und ausbeuterische Arbeit gibt es aber auch in vielen anderen Ländern im Tourismussektor und in an ihn gekoppelten Branchen: So sind in vielen Hotels die Arbeitszeiten des Personals zu lang, die Löhne zu niedrig und die Unterbringung nicht angemessen. Viele Angestellte können sich nicht dagegen wehren, da sie Leiharbeiter/-innen sind oder (illegale) Wanderarbeiter/-innen ohne Arbeitsvertrag und weil die gewerkschaftliche Organisierung erschwert ist. Wer Forderungen stellt oder erkrankt, gefährdet seinen Arbeitsplatz. Menschen mit Behinderung werden häufig in zweifacher Weise diskriminiert und in ihren Rechten verletzt: als Angestellte mit meist besonders schlechten Jobs und als Reisende, wenn barrierefreie Angebote fehlen. Schwierig ist auch die Lage der Bauarbeiter in touristisch relevanten Vorhaben oder der Träger bei Treckingtouren, ganz zu schweigen von der Lage der Frauen, die sich an Touristenorten mit Prostitution ihr Geld verdienen. Der Handel mit Frauen und Kindern sowie ihre sexuelle Ausbeutung sind ein besonders profitables Geschäft, durch das massiv die Rechte der Opfer verletzt werden. Auch Angehörige indigener Völker leiden oft unter dem Tourismus, sei es, dass sie von ihrem Land vertrieben werden, für das sie in der Regel keine Landtitel besitzen, sei es, dass sie als exotische Touristenattraktionen vermarktet werden.

All dies sind gravierende Menschenrechtsverletzungen – und nur die offensichtlichsten. Hinzu kommt meist noch die Verletzung menschenrechtlicher Prinzipien wie Empowerment und Partizipation, Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit, Transparenz und Rechenschaftspflicht. Sie beschreiben die Handlungsweisen, wie die Menschenrechte umgesetzt werden sollen, und zugleich die Ziele, die durch die Verwirklichung von Menschenrechten erreicht werden sollen. Die Verletzung menschenrechtlicher Prinzipien im Tourismussektor bedeutet z. B., dass die betroffenen Menschen an den Planungen von Tourismusprojekten nicht beteiligt werden und dass sie nicht über ihre Rechte aufgeklärt bzw. bei deren Einforderung unterstützt werden. Diese menschenrechtlichen Prinzipien sind auch im Konzept der Bundesregierung „Menschenrechte in der Entwicklungspolitik“ vom Mai 2011 festgeschrieben. Um einer kohärenten Politik willen sollten sie nicht nur in der Entwicklungspolitik angewandt werden, sondern auch in anderen Politikfeldern.

Was für viele Reisende mit den schönsten Tagen des Jahres verbunden ist, ist für andere Menschen eine Verletzung ihrer Rechte. Staaten dürfen dies nicht akzeptieren. Sie sind verpflichtet, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Dies betrifft die politischen und bürgerlichen Menschenrechte ebenso wie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Hierfür ist ein differenziertes völkerrechtliches Instrumentarium vorhanden – so z. B. der UN-Zivilpakt und der UN-Sozialpakt, das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Besonders wichtig für den Tourismus ist das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes mit dem Zusatzprotokoll betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie. Deutschland hat das Zusatzprotokoll ratifiziert. In Deutschland ist es möglich, dass nach dem Exterritorialprinzip deutsche Staatsbürger strafrechtlich auch dann belangt werden können, wenn sie Kinder im Ausland sexuell missbraucht haben. Ergänzt wird das Instrumentarium der Vereinten Nationen durch die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und das ILO-Übereinkommen 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker. Auch die Leitlinien der Food and Agriculture Organization (FAO) zum Recht auf angemessene Ernährung und der Beschluss des UN-Menschenrechtsrates zum Recht auf Zugang zu sauberem Trinkwasser und Sanitärversorgung sind unmittelbar relevant für den Tourismussektor.

Auch für Unternehmen – in diesem Fall im Tourismus oder in seinem Umfeld tätige Unternehmen – gelten menschenrechtliche Standards. Den Rahmen dafür stecken die erst kürzlich revidierten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen ab, die Erklärung der ILO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik sowie der Global Compact der Vereinten Nationen. Ergänzt werden diese von den am 16. Juni 2011 vom UN-Menschenrechtsrat verabschiedeten Leitlinien über Wirtschaft und Menschenrechte (Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework, A/HRC/17/31). Sie wurden von John Ruggie erarbeitet, dem Sonderbeauftragten der Vereinten Nationen „für Menschenrechte und transnationale Konzerne und andere Wirtschaftsunternehmen“. John Ruggies Konzept fußt auf den drei Säulen „Protect, Respect and Remedy“. „Protect“ bedeutet, dass Staaten die Aufgabe haben, ihre Bürgerinnen und Bürger vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte zu schützen. „Respect“ macht es Unternehmen zur Pflicht, die Menschenrechte einzuhalten und dies durch geeignete Kontrollmechanismen zu überwachen. „Remedy“ steht für einen besseren Zugang der Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu Beschwerde- und Abhilfemechanismen gerichtlicher und nichtgerichtlicher Art. Aus menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht (due diligence) heraus sollen Unternehmen die Folgen ihres Handelns für die Menschenrechte prüfen und mögliche Schäden wiedergutmachen. Mit den Leitlinien führt John Ruggie bestehende internationale Standards zusammen und bietet Orientierung in der Fülle von rechtlichen Verpflichtungen und freiwilligen Initiativen.

Gesellschaftliche Verantwortung (Corporate Social Responsibility, CSR) ist ein Schlüsselbegriff für gutes unternehmerisches Handeln. Die Bedeutung von CSR ist umso größer, je schwächer in einem Land nationale Gesetzgebung und Rechtsdurchsetzung sind. Die Bundesregierung hat im Oktober 2010 in Abstimmung mit einem Multistakeholder-Gremium einen CSR-Aktionsplan vorgelegt. Mit dem Aktionsplan will die Bundesregierung Unternehmen unterstützen, sozial und ökologisch zu handeln und die Menschenrechte und die ILO-Kernarbeitsnormen einzuhalten. Im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gibt es bereits seit 2001 einen „Runden Tisch Verhaltenskodizes“, der sich um die Einführung und Umsetzung von Sozialstandards in der Wertschöpfungskette bemüht. Im Positionspapier des BMZ „Der Beitrag des Tourismus zur nachhaltigen Entwicklung und zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele“ vom März 2011 wird dieser Ansatz fortgeführt. Auch der im November 2010 veröffentlichte „Leitfaden gesellschaftlicher Verantwortung“ DIN ISO 26000 gibt Empfehlungen für sieben Handlungsfelder, unter ihnen Menschenrechte, Arbeitspraktiken, Umwelt und Einbindung der Gemeinschaft. Diese Initiativen sind zwar alle freiwillig; sie können jedoch die soziale, ökologische und menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen – auch im Tourismus – erheblich steigern. In Stellungnahmen zum CSR-Aktionsplan und zur Norm ISO 26000 unterstützen Bundesregierung und Wirtschaftsverbände diese Freiwilligkeit und sprechen sich gegen verpflichtende Zertifizierungen aus. Dennoch werden Zertifizierungen touristischer Angebote künftig an Bedeutung gewinnen.

Eines der strategischen Ziele der UN-Sonderorganisation für Tourismus (UNWTO) für 2011 ist die Förderung der nachhaltigen Entwicklung des Tourismus in Übereinstimmung mit dem Globalen Ethik-Kodex (Global Code of Ethics for Tourism). Deutschland als Mitglied des Exekutivrates der UNWTO bis 2013 sollte darauf hinwirken, dass nicht nur das wirtschaftliche Wachstum der Branche im Vordergrund steht, sondern eine an sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Kriterien ausgerichtete touristische Entwicklung.

Auf Anregung der „Arbeitsgemeinschaft zum Schutz vor sexueller Ausbeutung von Kindern“ (ECPAT) hat die Reisebranche einen Verhaltenskodex eingeführt, den weltweit viele Reiseunternehmen und Verbände unterzeichnet

haben. Darüber hinaus wäre eine konstruktive Mitarbeit der Branche an ganzheitlichen Konzepten wünschenswert, die dazu beitragen, die sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Folgen ihres unternehmerischen Handelns zu überprüfen und Risiken zu vermeiden. Je mehr Unternehmen ihre gesellschaftliche Verantwortung wahrnehmen, desto geringer sind die Wettbewerbsverzerrungen. John Ruggies Leitlinien bieten eine gute Orientierungshilfe. Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte sind keine Option, sondern eine Verpflichtung. Die Einhaltung der Menschenrechte bringt Unternehmen nicht nur mehr Rechtssicherheit, sondern verbessert auch ihr Image und stärkt ihre Wettbewerbsfähigkeit. Zugleich tragen Menschenrechte und menschenrechtliche Prinzipien wesentlich zur Minderung der Armut und damit zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele bei.

Der Deutsche Bundestag unterstützt alle Initiativen der Tourismuswirtschaft für einen sozial, ökologisch und menschenrechtlich nachhaltigen Tourismus. Er würdigt Organisationen wie den Evangelischen Entwicklungsdienst mit der Arbeitsstelle „Tourism Watch“ und den Studienkreis für Tourismus und Entwicklung, die seit Jahren Reiseunternehmen und ihre Beschäftigten sowie Touristen über die Zielländer aufklären, für die mit dem Tourismus verbundenen Probleme sensibilisieren und Verhaltensempfehlungen geben. Die Reisenden selbst haben als Verbraucherinnen und Verbraucher die Macht und die Verantwortung, das touristische Angebot mitzuformen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. Tourismusunternehmen über die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands, die ILO-Kernarbeitsnormen, die UN-Leitlinien über Wirtschaft und Menschenrechte sowie über die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zu informieren und sie bei der Einhaltung der Menschenrechte und bei der Sensibilisierung der Reisenden für die Lage vor Ort zu unterstützen;
2. bei Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (develoPPP.de) die Kriterien für einen nachhaltigen Tourismus einzubeziehen und deren Einhaltung zu überprüfen;
3. die menschenrechtlichen Prinzipien auch in der Tourismuswirtschaft bekannt zu machen;
4. den CSR-Aktionsplan der Bundesregierung systematisch umzusetzen und den Deutschen Bundestag Ende 2012 über Aktivitäten und Ergebnisse zu unterrichten;
5. im Exekutivrat der UNWTO auf nachhaltige CSR-Konzepte der Tourismuswirtschaft hinzuwirken;
6. sich ressortübergreifend dafür einzusetzen, dass die Tourismuswirtschaft ihre soziale, ökologische und menschenrechtliche Verantwortung wahrnimmt und ihre freiwilligen Verhaltenskodizes und Maßnahmen durch transparente und unabhängige Monitoringverfahren überprüfen lässt;
7. sich für eine unabhängige Zertifizierung touristischer Angebote einzusetzen;
8. sich für eine gesetzliche Verankerung der von John Ruggie als due diligence bezeichneten Sorgfaltspflicht von Unternehmen einzusetzen und auch gegenüber Tourismusunternehmen klarzustellen, dass diese Sorgfaltspflicht die gesamte Wertschöpfungskette umfasst;
9. eine Unternehmensstrafbarkeit und andere Sanktionsmechanismen gegen Unternehmen einzuführen, die Menschenrechte verletzen oder deren Verletzung billigend in Kauf nehmen;

10. für einen verbesserten Rechtsschutz der Opfer von Menschenrechtsverletzungen einzutreten, insbesondere gegenüber Unternehmen, die ihren Hauptsitz in Deutschland haben;
11. das Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt über ein Individualbeschwerdeverfahren rasch zu zeichnen und zu ratifizieren;
12. das ILO-Übereinkommen 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker rasch zu ratifizieren;
13. über Außenwirtschaftsförderung nur solche Tourismusprojekte zu unterstützen, die sozial, ökologisch und menschenrechtlich ausgerichtet sind;
14. bilateral und auf EU-Ebene die Regierungen der Reisezielländer auf ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen hinzuweisen;
15. die Regierungen von touristisch interessanten Entwicklungsländern bei der Armutsbekämpfung zu unterstützen, damit Prostitution von Frauen und Kindern als eine der Folgen von Armut verhindert wird;
16. die Regierungen von touristischen Zielländern aufzufordern, bei lokalen Tourismusunternehmen für den Verhaltenskodex zum Schutz vor sexueller Ausbeutung von Kindern zu werben und ausbeuterische Frauen- und Kinderprostitution zu bekämpfen;
17. im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit Ansätze zu nachhaltigem Tourismus sowohl in den Zielländern als auch über entwicklungsbezogene Informations- und Bildungsarbeit in Deutschland zu fördern;
18. in touristischen Zielländern Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften zu fördern, die sich für die Rechte von Menschen einsetzen, die im Tourismus arbeiten oder von ihm betroffen sind.

Berlin, den 5. Juli 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333